

PARTE II

**ELEMENTI DI DIRITTO
AMMINISTRATIVO**

CAPITOLO 1

NOZIONI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

■ **SOMMARIO:** 1. La nozione di pubblica amministrazione. - 2. I principi che governano l'attività della Pubblica amministrazione. - 2.1. Il principio di legalità. - 2.2. Il principio di buon andamento. - 2.3. Il principio di imparzialità della P.A. - 2.4. I principi di pubblicità e trasparenza. - 2.5. I principi europei. - 2.5.1. Il principio del legittimo affidamento. - 2.5.2. Il principio di proporzionalità. - 2.5.3. Il principio del giusto procedimento. - 3. L'attività politica e l'attività amministrativa. - 4. Gli atti politici. - 5. Gli atti di alta amministrazione. - 6. Atti e provvedimenti amministrativi. Cenni.

1. La nozione di pubblica amministrazione.

Nell'ordinamento italiano manca una definizione normativa generale di pubblica amministrazione (P.A.), in quanto le singole leggi identificano e definiscono le Pubbliche amministrazioni solo in relazione a specifici scopi e limitatamente all'ambito di applicazione di singole norme.

In questo contesto, la nozione di Pubblica amministrazione in senso giuridico va ricostruita volta per volta valorizzando le indicazioni delle differenti norme. A tale fine, si può intendere la Pubblica amministrazione:

- **in senso oggettivo**, ovvero la c.d. amministrazione in senso sostanziale, quale amministrazione-attività, finalizzata alla cura degli interessi pubblici e operante nel rispetto dei criteri e nei limiti predeterminati dalla legge;
- **in senso soggettivo**, intesa come la c.d. amministrazione-apparato (o organizzazione amministrativa o amministrazione in senso formale), quale insieme delle strutture burocratiche costituite per lo svolgimento delle pubbliche funzioni. Gli apparati amministrativi, accanto allo Stato – inteso anch'esso come amministrazione – costituiscono gli enti pubblici (Regioni, Province, Comuni, Autorità indipendenti, ecc.) che svolgono funzioni e compiti amministrativi.

2. I principi che governano l'attività della Pubblica amministrazione.

Gli articoli 3 e 97 della Costituzione, unitamente all'articolo 1 della legge n. 241/1990, recante la c.d. "legge sul procedimento amministrativo" (che disciplina il procedimento amministrativo in tutte le sue fasi), individuano una serie di principi e criteri direttivi che governano l'azione amministrativa, sinteticamente riportati di seguito.

■ 2.1. Il principio di legalità.

Il **principio di legalità** indica la necessità che l'attività amministrativa rispetti le disposizioni di legge e persegua i fini determinati dalla legge.

Tale principio statuisce il primato della legge e la contestuale **subordinazione dell'attività amministrativa alla legge**, chiarendo che i limiti, i fini, gli interessi e i

mezzi attraverso cui l'azione amministrativa si deve realizzare devono essere predeterminati dalla legge.

Le conseguenze applicative di questo principio rispetto all'attività amministrativa sono riscontrabili nella:

- **non contraddittorietà** dell'atto amministrativo rispetto alla legge, che si realizza nella disapplicazione da parte del giudice degli atti eventualmente contrari a quanto disposto dalla legge;
- **conformità formale e sostanziale** dell'atto amministrativo alla legge, da intendersi nel senso che l'atto amministrativo deve essere conforme alla legge sia sotto un profilo estrinseco (conformità formale) che sotto un profilo sostanziale, a pena di nullità o annullabilità dell'atto.

■ 2.2. Il principio di buon andamento.

Il **principio di buon andamento** della P.A. è sancito dall'art. 97, comma 2, della Costituzione, il quale prevede che *“i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il **buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione**”*.

Nello specifico, il principio del **buon andamento** dell'attività amministrativa si traduce nel perseguimento di un'attività amministrativa che risponda ai seguenti criteri:

- **economicità**, ovvero l'obbligo di raggiungere il miglior risultato possibile in rapporto alle risorse (strumentali, umane e finanziarie) a disposizione;
- **efficacia**, che si misura nel rapporto tra obiettivi programmati e risultati raggiunti e si sostanzia nel raggiungimento degli obiettivi fissati;
- **efficienza**, ovvero il raggiungimento dell'obiettivo prefissato attraverso l'utilizzo del minor numero di risorse possibili e con il minor sacrificio delle posizioni soggettive coinvolte.

■ 2.3. Il principio di imparzialità della P.A.

Il **principio di imparzialità** – anch'esso sancito dal richiamato art. 97, comma 2, della Costituzione – stabilisce invece che la P.A., nel perseguire l'interesse pubblico, deve svolgere la propria attività in modo imparziale, ovvero operando in una posizione di equidistanza rispetto a tutti gli interessi coinvolti.

Il termine imparzialità si deve intendere **sia come comportamento negativo**, ovvero divieto di qualsiasi forma di favoritismo o discriminazione degli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, **sia come comportamento positivo**, inteso come corretta valutazione e contemperamento degli interessi pubblici o privati sui quali l'attività della P.A. incide.

Tale principio, oltre che dall'articolo 97, comma 2, viene richiamato anche da altre disposizioni costituzionali:

- la selezione dei pubblici dipendenti mediante concorso pubblico, ai sensi dell'art. 97 della Cost., finalizzata ad ottenere una burocrazia imparziale e non politicizzata;
- l'articolo 98 Cost., il quale prevede che *“gli impiegati sono al servizio*

esclusivo della Nazione”, ponendo come principale obiettivo dei pubblici dipendenti l’obbligo di servire il Paese;

- la parità tra uomo e donna nell’accesso agli uffici pubblici, sancito dall’articolo 51, comma 1, Cost.

Il principio di imparzialità – prima richiamato unicamente nell’art. 97 della Cost. – è stato poi introdotto espressamente come criterio direttivo dell’azione amministrativa dalla legge n. 69/2009, che ha modificato la legge n. 241/1990, recante la disciplina del procedimento amministrativo.

■ 2.4. I principi di pubblicità e trasparenza.

I principi di **pubblicità e trasparenza** dell’azione amministrativa mirano a rendere conoscibile l’operato della pubblica amministrazione e, pertanto, si pongono alla base del rapporto tra P.A. e cittadino.

Il principio della **pubblicità**, esplicitamente introdotto dalla legge n. 241 del 1990, si sostanzia nell’obbligo dell’amministrazione di rendere accessibili notizie e documenti amministrativi agli interessati mediante la pubblicazione degli stessi, garantendo che l’operato della P.A. sia visibile e controllabile all’esterno. Tale principio consente ai cittadini di esercitare un controllo democratico sullo svolgimento delle attività amministrative e sulla conformità di queste alle norme. La pubblicazione dei provvedimenti, degli atti e dei documenti amministrativi rende più semplice l’esercizio del diritto di accesso, garantendone l’effettività per tutti. Essa costituisce, pertanto, uno strumento di attuazione del principio di trasparenza.

La **trasparenza** dell’azione amministrativa si sostanzia nell’immediata e facile controllabilità dell’operato della pubblica amministrazione. Essa si realizza principalmente attraverso l’**accesso ai documenti amministrativi**.

I principi di pubblicità e trasparenza trovano concreta applicazione in diversi istituti che caratterizzano il procedimento amministrativo, fra cui:

- l’obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo di cui all’art. 2, della legge n. 241/1990;
- l’obbligo di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, di cui all’art. 2, della legge n. 241/1990;

Per saperne di più

L’accesso ai documenti amministrativi

Il diritto di accesso costituisce **il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi** (art. 20 e ss. della legge n. 241 del 1990).

L’accesso ai documenti amministrativi, poste le sue rilevanti finalità di tutela dell’interesse pubblico, costituisce **principio generale dell’attività amministrativa**, al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne l’imparzialità e la trasparenza.

Il legislatore, difatti, prevede che il diritto di accesso possa essere esercitato di un oggetto molto ampio: non l’atto amministrativo, ma il documento amministrativo.